

Article

« Graham Allison et le paradigme bureaucratique : vingt-cinq ans plus tard est-il encore utile ? »

Nelson Michaud

Études internationales, vol. 27, n° 4, 1996, p. 769-794.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/703663ar>

DOI: 10.7202/703663ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Graham Allison et le paradigme bureaucratique : vingt-cinq ans plus tard, est-il encore utile ?

Nelson MICHAUD*

ABSTRACT — *Graham T. Allison and Bureaucratic Politics: A Prospective Review*

Twenty-five years ago, Graham T. Allison brought to the political scientists community a new tool to help us to understand questions in the domain of Foreign Policy: the Bureaucratic Politics Model. Since then, his *Essence of Decision* has been one of the most read books in Universities and one of the texts most referred to in scholar works. However, it is of interest to analyze if, beyond the framework's reputation and despite the numerous criticisms addressed to it, the bureaucratic politics is still useful for someone who wishes to do analysis based on its elements. How bureaucratic politics can still help us to better understand the decision-making processes? Are there avenues, questions or problems that still can be better explained by referring to this scheme? The answer we offer to these questions refers to the model's components, to an update of the evaluation several scholars made of it, and, finally, to a dynamic orientation that puts forward the paradigmatic dimension of the theory and an application to a specific question.

La communauté scientifique se souvient cette année qu'il y a vingt-cinq ans, le professeur Graham T. Allison publiait son *Essence of Decision*, ouvrant du coup un volet important pour les chercheurs et chercheuses, celui des cercles décisionnels, celui de la « boîte noire » eastonienne, celui du comment. Il n'est donc pas étonnant, comme le soulignait Welch¹, qu'il s'agisse d'un des textes les plus cités parmi la production contemporaine en sciences sociales. Sans vouloir remettre en question l'importance de cet apport, il peut être intéressant de s'interroger et chercher à savoir s'il existe encore, après vingt-cinq ans et au-delà de la renommée acquise, des avenues, des questions et des problèmes qui peuvent être éclairés à la lumière de l'approche définie dans ce que l'on a qualifié, à la suite de son créateur, de « paradigme bureaucratique ». La réponse que nous apporterons à cette question s'articulera autour d'une analyse des différentes composantes du modèle, d'une mise à jour de son évaluation et, pour terminer, d'une proposition d'orientation innovatrice de l'approche dans le cadre d'une application bien définie.

* Candidat au doctorat au Département de science politique de l'Université Laval, Québec. L'auteur tient à exprimer sa gratitude envers les professeurs Gordon Mace, Vincent Lemieux, Louis M. Imbeau et Albert Legault pour l'intérêt qu'ils lui ont témoigné et l'aide qu'ils lui ont manifestée lors des différentes phases d'élaboration de cette analyse.

1. David A. WELCH, « The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms. Retrospect and Prospect », *International Security*, Vol 17(2), 1992, pp. 112-146.

I – L'essence de l'Essence

Dans un premier temps, reprenons quels sont les principaux éléments de la conception allisonienne de la dynamique de prise de décision. En abordant Allison, il faut en premier lieu différencier les approches qu'il nous suggère. Autant dans son article publié dans le volume quarante-trois de l'*American Political Science Review*² que dans son ouvrage, le fameux *Essence of Decision*³, il nous fait part de trois approches qui ont des valeurs fort inégales. La première, celle de l'acteur rationnel, ne nous est présentée que pour être mieux rejetée dans sa forme la plus pure : selon l'auteur, elle est insuffisante puisqu'elle ne prend en considération que certains facteurs, négligeant ceux qui se trouvent à l'intérieur de la boîte noire eastonienne. C'est d'ailleurs à cette lacune que prétendent s'attaquer les modèles II et III élaborés par Allison : ils cherchent à expliquer l'émergence d'une politique extérieure, l'un par la mécanique routinière de l'administration publique et l'autre par la lutte qui se produit à l'intérieur du cénacle de la haute fonction publique et des dirigeants politiques.

Encore aujourd'hui, plusieurs gardent à l'esprit cette dichotomie séparant la routine administrative et le jeu politique. C'est oublier que, dès 1971, Allison admet la complémentarité des deux approches, ce qu'il consacre dans un article qu'il signe conjointement avec Morton Halperin⁴. La routine administrative est depuis lors considérée, par Allison lui-même, comme faisant partie de la dynamique, comme étant l'un des facteurs influençant le jeu politique. Allison et Halperin affirment effectivement que « ce qui émerge de la joute est également affecté de façon importante par des contraintes, en particulier par les processus de routine des organismes lorsqu'ils fournissent de l'information et des options, et par les valeurs partagées à l'intérieur de la société et de la bureaucratie⁵ ».

Pour les fins de notre exposé, nous retiendrons donc cette approche mixte du système allisonien, en mettant l'accent sur sa dimension fondamentale quant à la dynamique, soit le « paradigme » de la politique bureaucratique (Modèle III). Nous suivrons ainsi la lancée d'Allison et d'Halperin qui ont volontairement et résolument mis l'accent sur « le développement ultérieur du « Modèle III », reconnaissant que les organismes peuvent être compris en tant que joueurs dans le jeu de la politique bureaucratique⁶ ».

Cette précision apportée, nous pouvons considérer le postulat de base de ce « paradigme » qui veut que les politiques extérieures soient :

2. Graham T. ALLISON, « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis », *The American Political Science Review*, Vol. 43(3), 1969, pp. 689-718.

3. Graham T. ALLISON, *The Essence of Decision*, Boston, Little Brown, 1971.

4. Graham T. ALLISON et Morton H. HALPERIN, « Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications », dans Raymond TANTER et Richard H. ULLMAN (dir.), *Theory and Policy in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1972.

5. *Idem*, p. 51.

6. *Ibid.*, p. 40

des résultants politiques intranationaux : résultants dans le sens où ce qui survient n'est pas l'expression du choix d'une solution à un problème mais résulte plutôt d'un compromis, d'opposition et de confusion entre des officiers défendant des intérêts divers et ne jouissant pas du même degré d'influence ; politiques dans le sens où l'activité de laquelle provient la décision est nettement caractérisée par une négociation se déroulant à l'intérieur de canaux prédéterminés et entre des personnes formant le gouvernement⁷. (voir Schéma 1)

En fait, si Allison rejette l'approche rationnelle, c'est parce qu'elle

cache le côté constamment négligé de la bureaucratie : l'auteur d'une politique gouvernementale n'est pas un décideur unique évaluant chacun de ses coups, mais plutôt un ensemble de grands organismes et d'acteurs politiques qui ont des opinions passablement différentes des voies que le gouvernement devrait suivre et qui sont en compétition constante pour parvenir à influencer tant les décisions que les actions gouvernementales⁸.

Dans ce jeu de négociations serrées, les positions défendues par les divers décideurs sont dictées par la place que chacun occupe dans l'appareil décisionnel et sont influencées par le cadre opérationnel et les valeurs partagées. Allison résume cette situation en une phrase et de façon fort imagée : « *where you stand depends on where you sit* », ce que l'on peut traduire par « la position que vous défendez s'explique par la position que vous occupez⁹ ». Comme le précise Charles-Philippe David, « la place que vous occupez détermine votre perception du problème, vos préférences face aux enjeux, vos intérêts à défendre et, conséquemment, votre point de vue¹⁰ ».

Le dernier élément nous permettant de comprendre l'organisation du modèle allisonien révèle la mise en scène des acteurs politiques disposés en cercles concentriques selon la proximité qu'ils ont de la politique à élaborer et dans un arrangement opérationnel propre à chaque décision. Allison définit cet arrangement comme étant les « canaux d'action », ce qui peut correspondre, jusqu'à un certain point, à ce que les organismes militaires ou strictement hiérarchisés connaissent sous le terme de « ligne de commandement ». L'analogie n'est toutefois valide que pour l'identification d'acteurs impliqués puisque la mécanique n'est de toute évidence pas celle d'ordres transmis mais bien de positions défendues, parfois âprement.

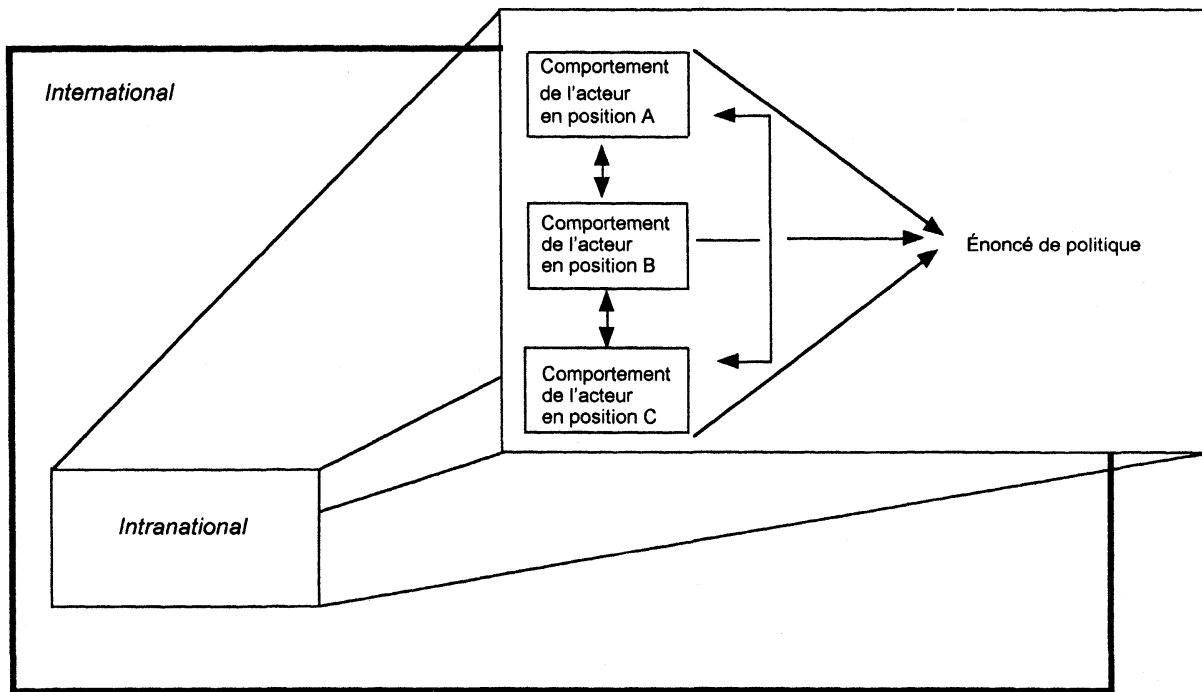
Appliquant ce concept de façon plus générale, nous pouvons constater que ces canaux d'action peuvent couvrir plus d'une entité gouvernementale, plus d'un ministère ou encore, dans une autre optique, se concentrer à

7. G. ALLISON, *The Essence of Decision*, op. cit., p. 162, schéma 1.

8. G. ALLISON et M. HALPERIN, op. cit., p. 42.

9. G. ALLISON, *The Essence of Decision*, op. cit., p. 176.

10. Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche : la formulation de la politique étrangère des États-Unis de Truman à Clinton*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval et Les Presses universitaires de Nancy, 1994, p. 32.

Schéma 1:**Le paradigme bureaucratique**

l'intérieur d'un organisme en particulier. Ainsi, un exemple de la première application, celle dans un contexte mixte, peut mettre en scène le personnel d'une ambassade et l'ambassadeur reliant un message dans la capitale où les intervenants politiques et ministériels en matière de politiques économiques, militaires et étrangères doivent adopter une position afin d'acheminer une recommandation au chef de gouvernement et/ou au chef d'État. Un exemple d'application dans un contexte homogène, pourrait être celui d'un fonctionnaire soumettant à son supérieur un rapport d'évaluation des ressources dans un secteur précis, ledit rapport remontant la filière jusqu'au bureau du ministre ou du secrétaire responsable du secteur, pour évaluation et prise de position. Dans un cas comme dans l'autre, on constate qu'il y a plusieurs niveaux d'intervenants et un certain nombre d'acteurs jouissant d'une influence relative vis-à-vis du centre décisionnel. Cette distinction amène Allison à démontrer qu'à chaque niveau, l'analogie de la « position défendue expliquée par la position occupée » s'applique, que ce soit pour le Président, le « personnel », les « chefs » ou les « indiens ». En bout de ligne, c'est le pouvoir dont disposera chacun des acteurs auprès du centre de décision, pouvoir défini autant par les règles du jeu que par l'information détenue, qui lui permettra de sortir « vainqueur » ou non de la partie.

Tout ce jeu d'interactions entre les acteurs amène ce qui pourrait tenir lieu de modèle illustrant la théorie de la politique bureaucratique où la variable dépendante s'associe aux déterminants d'une politique alors que les variables indépendantes seraient de nature essentiellement politiques et seraient définies comme étant le comportement des différents acteurs et les règles du jeu auquel ils s'adonnent.

Cette minceur des variables indépendantes a de quoi étonner. Bien qu'Allison précise ultérieurement que des éléments de politique et d'économie intérieures puissent faire pression sur les décideurs et prévalent sur les pressions extérieures, il n'inclut ni l'une ni l'autre dans son modèle, si ce n'est pour les considérer comme variables antérieures¹¹. En fait, tout est centré sur le jeu bureaucratique qui filtre l'ensemble des comportements et des décisions. On peut donc se demander si nous sommes ici en présence d'un véritable modèle explicatif ou encore s'il ne s'agit pas d'une approche plutôt essentiellement descriptive. La réponse peut nous être donnée à partir d'autres écrits s'étant inspirés de l'approche bureaucratique.

II – Les retombées du modèle

Le premier auteur que nous pouvons considérer à cet égard est Roger Hilsman qui, dans son ouvrage *To Move a Nation*, donne les bases sur lesquelles Allison bâtira sa propre théorie¹². Il s'agit en effet davantage du texte d'un

11. G. ALLISON et M. HALPERIN, *op. cit.*, p. 58.

12. Roger HILSMAN, *To Move A Nation. The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy*, Garden City, Doubleday, 1967, p. 542.

inspirateur faisant partie de ce que l'on a appelé la « première vague » de théoriciens appartenant à la tendance bureaucratique, plutôt que celui d'un émule d'Allison qui confesse volontiers qu'Hilsman « a fortement influencé la « deuxième vague » de théoriciens, moi y compris¹³ ». L'élément le plus important abordé par Hilsman et repris par Allison est sans aucun doute la base même de l'approche puisque, selon cet ancien conseiller qui « avait l'oreille du Président¹⁴ », « à Washington, l'élaboration de politiques est un processus politique et procède d'une dynamique d'opposition et de recherche de consensus¹⁵ ». Ce sont donc tant la définition conceptuelle que l'embryon du modèle que l'on doit à Hilsman qui souligne que ce qui le différencie de théoriciens tel Almond est la position à partir de laquelle l'observation est faite : bien que tous deux mettent l'accent sur les facteurs domestiques pouvant influencer la prise de décision en matière de politique étrangère, Almond¹⁶ privilégiait une approche du milieu politique vu de l'extérieur des sphères gouvernementales, alors que les défenseurs du paradigme bureaucratique, quant à eux, préfèrent aborder la question « du point de vue de Washington¹⁷ ». C'est d'ailleurs aussi à Hilsman que l'on doit l'interprétation des faits à partir d'une disposition concentrique de joueurs.

Si Hilsman fut le plus éminent précurseur¹⁸, c'est sans aucun doute Morton Halperin qui fut le plus fidèle successeur d'Allison. Que ce soit dans un article ou dans des ouvrages, il n'hésite pas à reprendre les divers éléments de la théorie bureaucratique, trouvant l'approche rationnelle trop onéreuse pour être utilisée par les décideurs¹⁹. Définissant lui aussi l'énoncé de politique comme étant le résultat d'un processus, il ajoute au modèle un complément fort intéressant, notamment au niveau des précisions amenées dans la définition des variables indépendantes. Dans un premier temps, il le fait de manière très explicite en soulignant que « les principaux facteurs qui influencent l'issue du jeu sont les positions occupées par les participants, les règles

13. Graham T. ALLISON, « Review Essay of Roger Hilsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall », *Political Science Quarterly*, 102(3), 1987, pp. 524-525.

14. Morton H. HALPERIN, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution, 1974a, p. 111.

15. R. HILSMAN, *op. cit.*, p. 550.

16. Gabriel A. ALMOND, *The American People and Foreign Policy*, New York, Washington, London, Frederick A. Praeger Publishers, 1960.

17. R. HILSMAN, *op. cit.*, p. 542.

18. Parmi les autres précurseurs de l'analyse bureaucratique, nous pouvons compter Richard E. NEUSTADT, *Presidential Power: The Politics of Leadership*, New York, John Wiley, 1960 ; Samuel P. HUNTINGTON, *The Common Defence: Strategic Programs in National Politics*, New York, Columbia University Press, 1961 ; Warner S. SCHILLING, « The Politics of National Defense: Fiscal 1950 », Warner S. SCHILLING, Paul T. HAMMOND et Glenn H. SNYDER, *Strategy, Politics and Defence Budgets*, New York, Columbia University Press, 1962 ; Morton H. HALPERIN, *The Role of the Military in the Formation and Execution of National Security Policy*. Morristown, General Learning Press, 1974b ; Morton H. HALPERIN, *National Security Policy Making. Analyses, Cases and Proposals*, Lexington, Mass., Lexington Books, D.C. Heath & Company, 1975.

19. M. HALPERIN, *Bureaucratic Politics...*, *op. cit.*, p. 21.

(formelles et informelles²⁰) qui guident l'enjeu à l'intérieur du système, l'information et les analyses utilisées par les participants afin de choisir entre diverses positions possibles et pour étayer leur plaidoyer. Dans plusieurs cas, les intentions du Président constituent un autre facteur déterminant. » Il le fait aussi en examinant ce qui pousse les acteurs à agir : si Hilsman voyait la source du processus dans la nature même des structures politiques américaines ou dans l'attitude d'un Président, Halperin souligne davantage les motivations propres aux différents intervenants comme facteurs justificatifs du phénomène, anticipant la multiplicité factorielle énoncée par Kingdon²¹.

Est-ce à dire que le modèle d'Allison est unanimement accepté et qu'il constitue un canon de l'analyse de politique ? La production scientifique ne semble pas nous orienter vers cette unanimité, nous présentant une image beaucoup plus diversifiée. Certaines conclusions supportent l'approche tout en indiquant des limites qu'il semble nécessaire de repousser. À cet égard, l'étude d'Atkinson et Nossal est typique²². Dans la même veine, la récente contribution de Jones²³ permet une évaluation de la théorie et suggère de considérer divers éléments en vue d'en accroître les possibilités d'application : en plus d'apporter un certain nombre de clarifications et de limiter le nombre de postulats, Jones prône l'ajout de « domaines d'action », les *issue areas* chers à Rosenau²⁴, qui permettent de faire porter l'attention sur certains aspects plutôt que sur l'ensemble de la politique étrangère. Jones précise que

Étant donné la diversité des acteurs, des intérêts et des politiques associées avec la politique étrangère américaine, les domaines d'action deviennent des outils heuristiques utiles, voire nécessaires. Peu importe si les concepteurs de politiques « pensent » réellement en termes de domaines d'action, certaines catégorisations deviennent essentielles pour comprendre et analyser la politique étrangère[...] Étant donné la nature complexe et de la politique bureaucratique et de la politique étrangère américaine, une reformulation efficace doit être basée sur des modèles analytiques multiples²⁵.

Cette contribution de Jones apporte une certaine dose d'originalité dans le traitement des questions reliées aux modèles d'Allison. La typologie analytique qu'il en sort répond d'abord à un vœu exprimé par Allison et permet en

20. Au sujet des règles, de manière générale, la lecture de Bailey peut apporter un complément d'information intéressant. Frederick G. BAILEY, *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.

21. J. W. KINGDON, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1984, 2^e édition, 1995.

22. Michael H. ATKINSON et Kim R. NOSSAL, « Bureaucratic Politics and the New Fighter Aircraft Decisions », *Canadian Public Administration/Administration publique canadienne*, vol. 24, n° 4, hiver 1981, pp. 531-558.

23. Christopher M. JONES, *Reassessing and Transcending Allison: A Governmental Politics Paradigm for the 1990s and Beyond*, Communication présentée dans le cadre de la réunion annuelle de l'International Studies Association, San Diego, CA, 1996.

24. James ROSENAU, « Pre-theories and Theories of Foreign Policy », James ROSENAU. *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, Free Press, 1980.

25. C. JONES, *op. cit.*, pp. 21-22.

effet certaines avancées. La contribution laisse cependant quelques éléments sans réponses, notamment quant à l'opérationnalisation qu'il est possible de faire du modèle réformé. Il s'agit toutefois d'un apport assez singulier puisque, toutes proportions gardées, peu de chercheurs ont entrepris une étude dans le cadre de la politique bureaucratique à partir d'éléments autres que ceux strictement définis par Allison et Halperin. Une autre exception à cette règle de conformité se trouve chez Houghton qui ouvre l'interprétation de l'aphorisme « la position que vous défendez s'explique par la position que vous occupez » afin de réévaluer la valeur explicative du modèle que plusieurs critiques avaient jusqu'alors mise en doute²⁶.

Enfin, une recension d'études récentes soutenues devant divers jurys nous permet de constater que, parmi les politologues ayant évalué la pertinence d'une application de la politique bureaucratique, les opinions sont tout aussi partagées. Ainsi, pour Hitchcock, la théorie de la politique bureaucratique s'avère adéquate pour expliquer en partie les décisions entourant la controversée question de la construction d'une station spatiale américaine telle que considérée sous l'administration Reagan²⁷. De son côté, Ellison, raffinant les termes, applique le « pouvoir bureaucratique » aux relations externes qu'entretient une agence gouvernementale et qualifie d'« autonomie » le comportement bureaucratique proprement dit²⁸. Ces précisions lui font conclure que le modèle ainsi clarifié présente une certaine utilité au point de vue analytique.

D'autres chercheurs, par contre, considèrent que la valeur explicative du modèle est faible. Il en va ainsi de Johnson qui étudie les ventes d'armes à l'étranger par le gouvernement américain²⁹. Utilisant six « paradigmes » pour analyser le même corpus de décisions gouvernementales, il conclut que le modèle élitiste offre de meilleures réponses que les cinq autres, y compris le paradigme bureaucratique. Rose, quant à lui, se penche sur le processus de prise de décision par le gouvernement américain à la fin de cinq conflits armés, de la Grande guerre à la guerre du Viêt-Nam. Sa démarche présente également une dimension comparative puisqu'il traite son corpus à l'aide de cinq modèles. La première de ses conclusions porte sur l'évaluation du cadre d'analyse allisonien dont il dit qu'« il s'est comporté sans brio[...] Cette étude a trouvé, poursuit-il, [...] qu'il était assez facile pour les Présidents d'obtenir ce qu'ils voulaient lorsqu'ils tentaient de ce faire[...] Dans ces circonstances, les acteurs issus de la bureaucratie défendaient parfois une position compatible

26. David Patrick HOUGHTON, *Essence of Derision: What's Left of the Bureaucratic Politics Approach?*, Communication présentée dans le cadre de la réunion annuelle de l'International Studies Association, San Diego, CA, 1996.

27. Henry Hansel HITCHCOCK, *Organized Interests and the Politics of the United States Space Station*, Thèse de doctorat, The George Washington University, 1993.

28. Brian Adrian ELLISON, *The Denver Water Board: Bureaucratic Power and Autonomy in Local Natural Resource Agencies*, Thèse de doctorat, Colorado State University, 1993.

29. Garey Antony JOHNSON, *The Ronald Reagan Presidency: In Search of a Policy Paradigm*, Thèse de doctorat, University of Southern California, 1992.

avec la position qu'ils occupaient, mais, pour connaître le résultat final, il ne s'agissait souvent que de regarder en direction du fauteuil présidentiel³⁰ ».

III – Une évaluation des critiques formulées

Comme le souligne Welch³¹ et comme le met clairement en évidence Smith³², plusieurs autres critiques ont aussi été adressées à Allison. Le bilan le plus exhaustif de ces critiques est fort probablement celui que Jones a présenté, regroupant sous huit thèmes les diverses lacunes soulevées par plusieurs auteurs nommément identifiés. Cette présentation résumant très bien l'ensemble des questions posées au modèle allisonien, il peut être intéressant de s'en servir pour procéder à une mise à jour de l'évaluation du modèle. Nous garderons cependant à l'esprit que, pour des raisons de logique de notre démonstration, nous intervertissons parfois l'ordre de ces critiques-types, ce qui n'affecte toutefois en rien leur incidence. Le tableau synoptique que nous obtenons alors comprend des critiques-types portant sur :

- la complexité de la théorie (faiblesse d'ailleurs notée par Allison lui-même)³³ ;
- l'ambiguïté de la théorie provenant, entre autres, de la difficile distinction à établir entre le « Modèle II » et le « Modèle III » ;
- la non-scientificité de la théorie que l'on attribue à l'absence de liens causaux clairement identifiés ;
- l'oubli, par la théorie, de facteurs « privés » correspondant aux traits de caractère, à la personnalité, aux valeurs, au style et à l'expérience des différents acteurs ;
- l'étroitesse de la théorie qui ne tient pas suffisamment compte des acteurs autres que les membres du pouvoir exécutif (oubli du législatif, des groupes de pression, du contexte antérieur, etc.) ;
- la non-conformité de l'aphorisme « la position que vous défendez s'explique par la position que vous occupez » avec la réalité, certains acteurs se comportant parfois d'une manière différente de celle à laquelle on s'attend d'eux selon le poste qu'ils occupent ;
- la réduction et la relativisation non fondées du pouvoir présidentiel ; selon les critiques de la théorie, on doit considérer que le Président n'est pas « un acteur parmi les autres », contrairement à ce que la théorie laisse entendre ;

30. Gideon Gregory ROSE, *Victory and its Substitutes: Foreign Policy Decisionmaking at the Ends of Wars*, Thèse de doctorat, Harvard University, 1994, pp. 429-430.

31. David A. WELCH, *op. cit.*

32. Steve SMITH, « Allison and the Cuban Missile Crisis: A Review of the Bureaucratic Politics Model of Foreign Policy Decision-Making », *Millennium Journal of International Studies*. Vol. 19(1), 1980, pp. 21-40.

33. G. ALLISON, *op. cit.*, 1971, p. 274.

- l'inféodation, par la théorie, des valeurs reliées à la démocratie et à l'imputabilité, à celles de l'administration bureaucratique, ce qui se veut un cri d'alarme interrogeant la signification profonde du cens électoral : à quoi sert de voter si, de toutes façons, ce sont les bureaucrates qui décident³⁴ ?

Pour répondre à ces critiques, Jones choisit, nous l'avons vu, de « raffiner » la théorie d'Allison. Cette initiative intéressante ne permet toutefois pas une évaluation fondamentale des objections soulevées face à la théorie d'Allison. Nous tenterons donc de combler cette lacune en revoyant chacune des critiques dans l'optique particulière de trouver quelles sont celles qui peuvent être réévaluées lorsque certains paramètres d'interprétation nouveaux sont considérés et quelles sont celles qui posent des problèmes en apparence toujours irrésolus.

D'entrée de jeu, la première remarque, celle portant sur la complexité de la théorie notamment en ce qui concerne le « Modèle III », semble solidement fondée. Le fait qu'Allison lui-même y voit une « difficulté centrale » ne nous incite guère à nier le bien-fondé de la critique ! L'élément est pertinent tant et aussi longtemps que l'on considère la théorie allisonienne comme étant un modèle opérationnalisable. Toutefois, si nous considérons l'approche de son point de vue paradigmatique, conformément à la définition que Boudon et Bourricaud donnent du paradigme³⁵, nous en avons une tout autre vision : nous y retrouvons une métathéorie qui nous offre un cadre de référence à partir duquel des théories et des modèles proprement dits pourraient trouver un sens particulier.

Le défaut, auquel l'auteur de la théorie a lui-même succombé, se situe donc ici davantage dans le point de vue que l'utilisateur adopte face à la théorie que dans la nature même de celle-ci. Il devient alors possible de le contrer si l'on considère l'approche suggérée par Allison comme étant un cadre de référence, une métathéorie, un paradigme. La théorie de la politique bureaucratique peut alors être dépouillée de plusieurs de ses « accessoires » difficiles à intégrer et ne nous laisser que les éléments référentiels décrivant une dynamique particulière de prise de décision. La critique étant fondée, nous devons en tenir compte lors de l'évaluation finale que nous ferons de l'utilité actuelle de la théorie allisonienne.

La seconde critique, celle de l'ambiguïté du modèle ne nous apparaît pas antagoniste de la première comme le prétend Jones. L'ambiguïté relevée tient autant aux postulats qu'aux frontières qu'il est possible de tracer entre les différents modèles présentés par Allison : la routine bureaucratique (Modèle II) ne détermine-t-elle pas, à tout le moins en partie, le jeu politique de négociations (Modèle III) ? Les acteurs se prêtant à ce jeu, n'opèrent-ils pas à partir d'un certain schème rationnel (Modèle I) ? L'exercice de tentative typologique

34. C. JONES, *op. cit.*, pp. 17-18.

35. Raymond BOUDON et François BOURRICAUD, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 1990, pp. 616-624.

dans lequel se sont engagés Bendor et Hammond³⁶ illustre bien les dilemmes soulevés. Nous sommes en présence de questions qui, de prime abord, semblent logiques, fondées, peut-être même troublantes. Malgré ces apparences, elles ne constituent cependant pas une critique aussi pertinente que celle soulignant la complexité du système.

Tout d'abord, nous avons déjà fait ressortir que, dans l'article qu'il signe conjointement avec Morton Halperin, Allison convient de la complémentarité des modèles II et III. Par ailleurs, le Modèle I appelle un certain degré de convivialité avec d'autres approches, puisqu'il ne semble pas résister à une application autonome : une rationalité parfaite implique une connaissance parfaite de tous les tenants et aboutissants relatifs à une question afin qu'en soit faite l'évaluation, ce qui est réellement impraticable. Donc, chercher les murs se dressant entre les divers modèles se veut une quête encore plus hasardeuse que celle légendairement associée au Saint-Graal... D'autant plus qu'Allison lui-même voit ses trois modèles comme étant des « blocs de construction » qui peuvent s'emboîter : « donc, les modèles peuvent être perçus comme étant complémentaires les uns des autres », conclut-il. Allant un pas plus loin et ouvrant la porte sur des possibilités d'hybridation, il ajoute même que « des modèles qui mélangent les caractéristiques des trois sont vraisemblablement possibles ». Nous percevons en conséquence cette critique comme devant être réévaluée à la lumière des paramètres que nous venons d'avancer : les assises de la critique ne résistant pas à l'analyse, nous ne la considérerons donc pas parmi les éléments devant être retenus pour l'évaluation finale que nous ferons de la théorie.

À l'opposé, s'il existe une critique où la théorie de la politique bureaucratique est plus vulnérable, c'est au niveau des lacunes méthodologiques : l'état original du modèle nous présente une situation où il s'avère en effet très difficile de l'opérationnaliser. Cette difficulté est accrue non pas uniquement par le manque de clarté des éléments le composant – ceci peut à la limite être absorbé en introduisant le concept de schème actantiel développé par Berthelot³⁷ – mais surtout par le difficile accès à l'information nécessaire à l'opérationnalisation tout autant qu'à l'empreinte déformante que le temps peut induire.

D'une part, l'état d'*insider* prend ici une valeur importante : plusieurs analystes favorisant l'explication avancée par la théorie de la politique bureaucratique ont eu une expérience intime de la prise de décision en matière de politiques ; cela est aussi vrai d'Allison, de son collègue Halperin, de son inspirateur, Roger Hilsman³⁸, que même de Pierre Salinger à propos de la prise

36. Jonathan BENDOR et Thomas S. HAMMOND, « Rethinking Allison's Models », *American Political Science Review*, vol. 86, n° 2, juin 1992, pp. 301-322.

37. Jean-Michel BERTHELOT, *Les vertus de l'incertitude. Le travail de l'analyse dans les sciences sociales*, Paris, PUF, Coll. « Sociologie d'aujourd'hui », 1996.

38. Allison lui-même reconnaîtra cette influence, *op. cit.*, 1987, p. 524.

de position américaine dans la guerre du Golfe persique³⁹. Est-ce que cela constitue un biais déplorable comme le laisse entendre Ball⁴⁰? Ayant connu un cheminement semblable à celui de ces adeptes – de par les postes d'analyste de politique et de gestionnaire de cabinets ministériels à Ottawa – de la grille d'analyse de la politique bureaucratique, nous pouvons confirmer qu'au contraire, la théorie allisonienne permet d'atteindre de façon privilégiée un niveau d'explication correspondant à la fois à la réalité et à une dynamique non négligeable au moment des prises de décision gouvernementales, mais trop souvent négligée par certains analystes. Même Art, dans sa critique du modèle, reconnaît cette possibilité en affirmant que « le paradigme peut nous révéler des choses qui, autrement, seraient négligées⁴¹ ».

D'autre part, l'information détenue par un acteur risque d'être altérée au fur et à mesure qu'elle se range au niveau du souvenir. Comme le fait remarquer Smith, l'utilité du modèle s'en trouve du coup grandement réduite⁴². C'est d'ailleurs pour ces raisons que l'on doit conclure que le modèle n'est pas encore réellement confirmé, malgré l'abondante production scientifique qu'il a inspirée.

Ces obstacles, essentiellement associés à l'unicausalité avancée par le modèle soit le « tirage et halage » de joueurs désireux d'influencer la prise de décision politique, nous incitent à retenir cette critique parmi celles auxquelles nous devons apporter une réponse si l'on veut conclure à la pertinence de la théorie. La réponse en question nous demandera de revenir à notre considération paradigmatique de la théorie : en attribuant le niveau d'explication de type « si-alors » à un autre modèle que l'on interprétera toutefois à l'intérieur du paradigme allisonien, il sera possible d'atteindre cette « dimension scientifique » que l'on regrette ne pas trouver dans le modèle original. C'est exactement la route qu'a récemment suivie Charles-Philippe David dans le cadre de son étude sur la politique étrangère américaine en faisant appel à l'approche perceptuelle.

Cette contribution de David est d'autant plus intéressante qu'elle permet également de réfuter la critique relevant l'absence de considération de « facteurs privés » dans la théorie :

l'approche perceptuelle veut en effet que dans une situation donnée, les décideurs adoptent le comportement le plus satisfaisant à leurs yeux compte tenu des perceptions qu'ils ont des circonstances entourant cette décision[...] Cette représentation du monde est constituée de valeurs et de croyances que les dirigeants ont adoptées au fil des années, de leur

39. PIERRE SALINGER, *De mémoire*, Paris, Denoël, 1995, p. 388.

40. Desmond J. BALL, « The Blind Men and the Elephant : A Critique of Bureaucratic Politics Theory », *Australian Outlook*, vol. 28(1), 1974, pp. 71-92.

41. Robert J. ART, « Bureaucratic Politics and American Foreign Policy : A Critique », *Policy Sciences*, vol. 4(4), 1973, pp. 467-490.

42. S. SMITH, *op. cit.*, pp. 21-40.

perception des comportements de leur État et de celui des autres, de l'information qu'ils possèdent, des émotions qu'ils manifestent face aux événements internationaux et, enfin, de leur prédisposition à agir⁴³.

En soi, la critique de la théorie originale d'Allison est valable puisqu'effectivement, ces facteurs ne sont pas considérés à l'intérieur de l'application qui est faite de la théorie proprement dite. Nous devons donc mettre cette critique au rang de celles auxquelles il faut s'arrêter. Cependant, cette validité demeure tant et aussi longtemps que nous considérons la théorie d'Allison en tant que modèle explicatif en soi. Par ailleurs, si nous nous replaçons dans une dimension paradigmatique et que nous y inscrivons des modèles opérationnalisables, nous nous retrouvons devant une tout autre situation, ce que fit David. Il a ainsi répondu à l'invitation d'Allison qui a insisté en affirmant que « l'on doit tenir compte d'autres paradigmes mettant l'accent, disons, sur les processus cognitifs individuels ou sur la psychologie des principaux acteurs » puisque ses trois modèles, avoue-t-il, « négligent ou sous-estiment de nombreux autres aspects du comportement gouvernemental⁴⁴ ».

Cet appel à la complémentarité ne touche pas que l'aspect psychologique ou « facteurs privé » du modèle. Allant nettement à l'encontre de la cinquième critique formulée, Allison incite également les chercheurs désireux de suivre ses traces à inclure dans leurs évaluations les acteurs autres que ceux formant le pouvoir exécutif. « Le présent énoncé du modèle, écrit-il, se concentre sur l'appareil gouvernemental, mais les groupes extérieurs peuvent aussi être considérés si l'on élargit le modèle », insistant et réitérant son invitation quelques paragraphes plus loin⁴⁵. Donc, la théorie n'interdit pas que soient considérés les rôles joués par les diverses instances du Congrès ou par les groupes de pression. Pour l'application fautive qu'Allison a fait de son propre modèle, nous avons Hitchcock qui étend un plus vaste filet et utilise de façon fructueuse les schèmes analytiques propres à la politique bureaucratique.

La cinquième critique-type relevée ne peut donc être valable qu'en égard à une application de la théorie, fût-elle faite par son auteur, et non par rapport à la théorie en tant que telle. Un chercheur qui, comme l'a fait Hitchcock, inclut parmi ses acteurs les détenteurs du pouvoir législatif et les représentants de groupes d'intérêts se veut à la fois fidèle à l'esprit du modèle et à l'abri de cette critique particulière. Étant donné que cet angle de la critique n'attaque pas les assises de la théorie, nous ne la retiendrons pas; nous garderons cependant à l'esprit son pertinent appel à un spectre approprié au corpus considéré, affirmant du coup qu'une application efficace devrait présenter une brochette d'acteurs correspondant au tableau analysé.

43. C. P. DAVID, *op. cit.*, pp. 9-10.

44. G. ALLISON, *op. cit.*, 1971, p. 277.

45. *Idem.*, p. 275 et p. 277.

Par ailleurs, cette critique reliée à l'étroitesse de la théorie peut aussi être relevée au niveau de ses prémisses. C'est ce qu'a fait Freedman⁴⁶ dans sa critique des modèles d'Allison. Pour cet auteur, il est erroné de considérer le jeu de politique bureaucratique comme étant un phénomène structurel, attribuant beaucoup plus volontiers ce jeu à des facteurs conjoncturels. Un véritable modèle, toujours selon Freedman, devrait donc tenir compte de ce qui précède la situation de jeu politique, afin de ne pas se méprendre et confondre « les faits saillants d'un instant avec l'essentiel du processus ». Procéder de la sorte, à notre avis, ne ferait qu'augmenter la complexité d'un modèle que l'on reconnaît, nous l'avons vu lors de l'analyse de la première critique, comme étant déjà fort dense. De plus et à la limite, où doit-on faire s'arrêter la conjoncture et débiter la structure ? Les éléments dynamiques retenus par Allison forment un tout cohérent qui s'inscrit à un moment donné. Vouloir analyser des segments antérieurs ou différents dans l'histoire des prises de décision commanderait probablement de faire appel à des modèles différents : il semble en effet difficile d'analyser de la même manière la dynamique administrative de la fin du XIX^e siècle où l'ensemble des fonctionnaires des Affaires extérieures canadiennes partageaient une partie des bureaux de l'Édifice de l'Est sur la Colline parlementaire à Ottawa et celle prévalant de nos jours où le complexe Lester B. Pearson ne suffit plus à tous et toutes les loger. L'universalisation des théories ne constituant plus l'objectif absolu que l'on visait au moment où Freedman a formulé sa critique, nous ne trouvons plus les fondements permettant de la maintenir comme invalidant les modèles allisoniens.

La sixième de nos critiques porte sur l'inadéquation entre l'aphorisme « la position que vous défendez s'explique par la position que vous occupez » et la réalité ; elle sera rejetée puisqu'une meilleure compréhension de l'énoncé nous amènera à mettre en doute les fondements de la critique. Les raisons pour ce faire sont nombreuses. Tout d'abord, chez certains, il semble impératif que la prise de position reflète nécessairement un stéréotype que l'on accole volontiers à une fonction ou, plus exactement, si l'on se situe dans le cadre de notre aphorisme, au secteur d'où l'on provient. Ainsi, selon cette vision, le Secrétaire d'État américain doit privilégier des solutions diplomatiques et son collègue, le Secrétaire à la Défense, doit privilégier les solutions militaires pour que le dicton se vérifie. Or, réfléchir de cette manière, c'est faire preuve d'une méconnaissance pratique des milieux politico-administratifs : il est en effet très facile d'imaginer qu'une menace militaire bien sentie, devienne un argument diplomatique de poids envers un tiers pays ; aussi bien que l'on peut rencontrer des situations où même le chef d'État-major interarmes ne saurait recommander une intervention de ses troupes, que ce soit, par exemple, parce que l'enjeu n'est guère significatif eu égard à une mission qui s'avère trop risquée ou, plus simplement, pour obtenir en échange de ce « repli », quelque-chose de singulièrement plus important pour son secteur. L'étude d'Atkinson

46. Lawrence FREEDMAN, « Logic, Politics and Foreign Policy Processes: A Critique of the Bureaucratic Politics Model », *International Affairs*, Vol. 52(3), 1976, pp. 434-449.

et Nossal⁴⁷ arrive à une conclusion semblable en ce qui a trait à la position « de repli » démontrée par le ministère canadien de l'Industrie et du Commerce dans le cas du dossier de l'achat de nouveaux avions de chasse pour l'armée canadienne : bien que ce ministère ait eu une position et des intérêts divergents de ceux soutenus par le ministère de la Défense ou par le ministère des Approvisionnements et Services, les auteurs concluent que le premier « n'était pas prêt à s'engager dans des conflits coûteux au sujet de questions de moindre importance, spécialement face à un organisme pour qui les enjeux étaient grands ». Il ne fait donc aucun doute que la position défendue était intimement liée à la position occupée, bien que contraire à l'attitude en principe anticipée.

D'autres recherches permettent aussi d'appuyer la proposition voulant que la position occupée joue effectivement un rôle influent sur la position défendue. Ainsi, lors d'une présentation récente du résultat de ses travaux, Houghton s'est attaqué efficacement à cette dimension de l'évaluation de la théorie d'Allison. Il relève certes la faiblesse des éléments apportés autant par Allison que par Halperin pour étayer l'énoncé ; mais, plutôt que de tout rejeter en bloc en se basant sur cette relative faiblesse des arguments, il cherche à voir comment cette démarche analytique pourrait être mieux explicitée. Il en conclut qu'il faut tout d'abord considérer que la position défendue est influencée non seulement par la position occupée en tant que telle mais aussi par d'autres facteurs dont ceux relevant du niveau personnel dont nous avons déjà traité. Cependant, affirme Houghton, ces autres éléments pourront plus ou moins s'exprimer selon, précisément, ...la position occupée.

À cet égard, Houghton retient deux facteurs. Le premier tient compte du niveau de complexité associé à la position occupée : moins un poste est complexe et moins il est relié à d'autres entités gouvernementales, plus son titulaire adoptera une position strictement conforme aux intérêts de ce poste essentiellement parce qu'il ne sera pas en position d'intervenir sur le terrain d'autrui, n'ayant pas l'information ou les accès nécessaires pour ce faire. Le second facteur considéré représente en quelque sorte un « facteur associé » au premier puisqu'il stipule que plus un poste est élevé à l'intérieur de la hiérarchie administrative et que, conséquemment, plus il se trouve exposé à d'autres composantes gouvernementales, plus son titulaire considérera des facteurs autres que ceux « dictés » par son propre secteur. Cette inclusion du niveau hiérarchique à l'intérieur du modèle répond d'ailleurs au souhait formulé par Bendor et Hammond dans leur critique de la théorie allisonienne⁴⁸.

Pour bien comprendre la dynamique qu'implique cette analyse, revenons à notre exemple d'une action militaire éventuelle. Le secrétaire d'ambassade chargé de préparer pour son chef de mission un rapport au sujet d'un pays où un conflit potentiel couve, se sentira contraint d'explorer toutes les voies diplomatiques ; alors que son collègue de bureau, attaché militaire, verra

47. ATKINSON et NOSSAL, *op. cit.*, p. 561.

48. BENDOR et HAMMOND, *op. cit.*, p. 317.

davantage la situation sous l'angle de l'« inévitable » intervention. Cependant, dans la Capitale, les chefs politiques respectifs détiendront de plus nombreuses cartes à partir desquelles ils tireront la position qu'ils défendront par la suite. Cette évaluation s'avère justifiée à tous les niveaux, y compris celui du chef d'État qui, comme le fait remarquer Houghton, bien qu'il possède une grande liberté de manœuvre reliée à la complexité de ses fonctions, doit tout de même tenir compte de certaines contraintes.

Bref, autant la connaissance de la dynamique propre aux décisions gouvernementales que la théorie élaborée et empiriquement vérifiée notamment par Houghton tendent à confirmer l'importance de la position occupée par un joueur pour comprendre la position qu'il défend. Cela signifie en conséquence la réfutation de cette sixième critique du modèle d'Allison pour cause de fondements non suffisants.

L'accusation de contradiction entre deux critiques rapportée précédemment pourrait trouver une bien meilleure emprise lorsque l'on considère de façon concomitante la critique sixième sur laquelle nous venons de nous pencher et la critique septième concernant le rôle d'« acteur parmi les autres » que la théorie de la politique bureaucratique réserve au Président. Car, comme le prétendent les politologues, s'il n'est pas exact que la position occupée influence la position défendue, comment se fait-il que, dans le cas du Président, cette position ait une importance ? Il nous semble inutile de répondre à ce faux problème. La dernière critique ne tient pas compte qu'à chacun des postes correspond un certain niveau d'influence et que chaque acteur se présente autour de la table de discussion avec, dans le bagage qu'il y traîne – pour reprendre une expression propre à Allison –, sa part d'influence. Il nous est donc possible d'affirmer que le Président est effectivement un joueur parmi les autres, engagé dans le même jeu de négociation, baignant dans un contexte commun, mais qu'il y arrive avec des outils différents.

En ce sens, il est utile de considérer les deux dimensions soulignées par Art⁴⁹ : l'élaboration d'un consensus et l'appui à la politique qui en ressort. Ainsi, dans l'élaboration même du consensus, chaque acteur diffère en réalité de son voisin, que ce soit à cause de sa position dans l'appareil politique ou étatique, de sa personnalité, de son influence ou de son pouvoir ; mais, d'un autre côté, tous les joueurs sont des pairs, les uns vis-à-vis des autres, une fois que le consensus qu'ils cherchent à construire est obtenu. C'est d'ailleurs le sens que nous pouvons attribuer à l'affirmation d'Allison lorsqu'il dit du Président, selon la formule consacrée, qu'il est « le premier entre ses pairs », allusion directe à cette double appartenance.

À cet égard, nous pouvons revenir à l'explication précédente que nous fournit Houghton. Par l'attention qu'elle porte aux niveaux hiérarchiques, elle prend implicitement en considération cet aspect de la question. Considérer comme postulat de la théorie allisonienne l'existence d'une égalité absolue

49. R. ART, *op. cit.*, p. 468.

entre tous les joueurs ne nous semble donc pas respecter l'esprit de l'approche, d'autant plus qu'autant les écrits théoriques antérieurs à ceux d'Allison, Hilsman, que ceux qui lui sont postérieurs, Halperin, nous font part d'un postulat tout à fait différent et qui ne laisse planer aucun doute. Ceci nous amène conséquemment à considérer cette critique comme non fondamentale puisqu'il est possible de trouver, dans la théorie, matière à la réfuter.

Enfin, la plus virulente des critiques exprimées à l'égard de la politique bureaucratique est sans aucune doute celle contenue dans le commentaire formulé par Stephen Krasner dès la publication de l'ouvrage d'Allison⁵⁰. En plus de mettre en doute divers éléments du modèle, Krasner est en effet celui qui a lancé l'alerte à l'anti-démocratisation des États opérant véritablement selon la théorie de la politique bureaucratique. Il affirme en effet qu'« elle dévalue les prémisses de la politique démocratique en retirant aux hauts fonctionnaires leur niveau de responsabilité ». Le postulat utilisé par Krasner veut que « les théoriciens de la politique bureaucratique laissent entendre qu'il est extrêmement difficile sinon impossible pour les leaders politiques de contrôler la toile organisationnelle qui les entoure⁵¹ ».

Ceci nous apparaît exagéré puisque, comme nous venons de le démontrer, le leader est l'un des joueurs pouvant de fait sortir victorieux de la partie de « tirage et halage » décrite par l'approche bureaucratique. Par ailleurs, sans tomber dans la négation des valeurs démocratiques, il faut reconnaître l'existence de l'influence de certains bureaucrates et mandarins à l'intérieur des processus de prise de décision. Sinon, comment expliquer que deux gouvernements successifs et de provenances adverses adoptent des politiques similaires malgré des positions antérieures antagonistes, si ce n'est par l'argumentation convaincante de hauts fonctionnaires éminemment spécialisés dans leur domaine et qui font face à des maîtres politiques qui eux, sont plus souvent des « amateurs⁵² » ? Ainsi, les revirements spectaculaires du gouvernement libéral de Jean Chrétien vis-à-vis des questions tels l'abolition de la taxe sur les produits et les services (TPS) au plan domestique ou du retrait du Canada de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) au plan de la politique étrangère seraient d'intéressants exemples à étudier sous cet angle. Conséquemment, l'évaluation du modèle qualifié de « fallacieux, dangereux, et contraignant » est affaiblie.

Donc, les huit critiques types que nous avons au départ peuvent être réparties en deux groupes. Le premier comprend celles qui peuvent être réévaluées lorsque certains paramètres d'interprétation sont reconsidérés. Nous retrouvons ainsi à cette enseigne :

50. Stephen D. KRASNER, « Are Bureaucracies Important? », *Foreign Policy*, 7, Été 1972, pp. 159-179.

51. S. KRASNER, *ibid.*, pp. 159-160.

52. Dans le sens britannique du terme. Bien que la structure de l'exécutif américain puisse peut-être moins prêter flanc à cette comparaison, cette considération est néanmoins très présente dans le cas de Cabinets issus de parlements.

- la critique faite à propos de l'ambiguïté notamment entre les Modèles II et III qui ne peut être retenue à la lumière des propos d'Allison et Halperin et, de manière plus générale, à la lecture des nuances apportées par Allison ;
- la critique relative à l'étroitesse des acteurs considérés qui peut être valable dans le cas de certaines applications du modèle mais qui doit être rejetée quant à sa pertinence vis-à-vis du modèle en tant que tel ;
- la critique s'adressant à l'inadéquation existant entre l'aphorisme « la position défendue... » et la réalité ; elle s'avère non fondée puisque basée sur des préjugés et des « étiquettes » que l'on attribue aux acteurs sans tenir compte du contexte ;
- la critique dénonçant le fait de considérer le Président comme étant « un acteur parmi les autres » doit également être écartée si on ne confond pas la solidarité affichée vis-à-vis un consensus et le mécanisme d'obtention de ce consensus où chaque acteur, y compris le Président, détient une position nettement caractérisée ;
- enfin, la critique soulevant le caractère insidieux du modèle face aux valeurs démocratiques ne peut être davantage conservée puisqu'exagérée par rapport à une réalité où il arrive effectivement que des dirigeants élus subissent l'influence d'officiers spécialistes.

Ces cinq critiques peuvent donc être réfutées en adoptant une interprétation moins à la lettre et davantage selon l'esprit de la théorie allisonienne.

D'un autre côté, nous avons les critiques qui posent des problèmes en apparence toujours irrésolus. Celles-ci comprennent :

- la critique relative à la complexité de l'approche bureaucratique ;
- la critique soulignant la non-scientificité du modèle et sa difficile application ;
- la critique quant à l'oubli des facteurs « privés » ayant trait à la personnalité ou au caractère des acteurs.

Fait intéressant à remarquer, les objections soulevées dans chacun de ces trois cas tombent d'elles-mêmes lorsque l'approche de la politique bureaucratique est considérée dans sa dimension paradigmatique plutôt qu'en tant que modèle explicatif et analytique simple : cette élévation au niveau de paradigme, d'ailleurs reconnue en mots mais non dans l'application faite par Allison, nous demande donc de considérer le « paradigme bureaucratique » comme étant un cadre référentiel auquel se greffent des théories qui sont, elles, source d'explication scientifique. Il s'agit donc de l'avenue qui nous semble la plus intéressante à explorer pour affirmer l'utilité continue de l'approche allisonienne.

IV – Vers une nouvelle acception ?

Cette dernière référence nous apporte donc une vision renouvelée de la manière dont peut être utilisée l'approche d'Allison. S'agit-il alors d'une

acception inédite de cette théorie si souvent citée? Nous ne le croyons pas. Tout d'abord parce que, de l'aveu même d'Allison, son modèle ne se veut pas un absolu mais bien une base interprétative à partir de laquelle l'auteur invite explicitement d'autres à contribuer. Règle générale, la communauté l'a interprété tout à fait différemment, insistant sur l'aspect théorique de l'ouvrage plutôt que sur sa connotation paradigmatique elle-même annoncée par l'auteur et pourtant signalée par Welch⁵³. De plus, les critiques basées sur l'inutilité de l'approche étant donné son application propre aux études de cas doivent aussi être rejetées à la lumière des paramètres énoncés par Yin⁵⁴. Il faut plutôt y voir une base à partir de laquelle nous avons un point de vue particulier sur la formulation de politiques à l'intérieur de l'appareil gouvernemental, une occasion d'ajouter un modèle qui soit externe ou à construire pour qu'il réponde aux exigences scientifiques contemporaines. Cet exercice est d'autant plus prometteur que l'approche est utile, nous l'avons pressenti, pour expliquer l'émergence de politiques publiques autant qu'elle sert à l'analyse de politiques étrangères. En étendant l'approche bureaucratique à la dimension intérieure des politiques publiques, nous gagnerions une certaine universalisation de son application.

Concrètement, nous pourrions ainsi utiliser le paradigme bureaucratique afin de nous aider à comprendre l'avènement de la politique de défense canadienne telle qu'exprimée dans le Livre blanc publié en 1987 sous le titre de *Défis et engagements. Une politique de défense pour le Canada*⁵⁵. Cette politique revêt un intérêt particulier puisqu'il s'agit du seul énoncé de défense à caractère expansionniste de toute l'histoire du pays. Tour à tour, les ministres Paul Helleoyer (1964), Donald Macdonald (1971) et David Collenette (1994) ont signé des Livres blancs préconisant un certain niveau de restriction en matière de défense. Seul Perrin Beatty (1987) propose une politique en sens inverse. Ce hiatus semble d'autant plus inexplicable que, comme le confirme Legault, on ne peut évoquer l'argument d'un lobby militaro-industriel au Canada⁵⁶. Par ailleurs, l'approche stratégique ne nous permet guère d'avancer davantage puisqu'au moment où à Ottawa on met la dernière main à l'énoncé de politique, à Washington on peaufine les derniers détails d'une entente de détente qui serait signée par Ronald Reagan et Michael Gorbatchev après leurs discussions au sommet de Reykjavik. Alors, pourquoi cet expansionnisme et, surtout, comment peut-on l'expliquer?

53. D. WELCH, *op. cit.*, pp. 114-116.

54. Robert K. YIN, *The Case Study as a Serious Research Strategy*, Beverly Hills et London (England), Sage, 1981; Robert K. YIN, *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks, London et New Delhi, Sage, Coll. « Applied Social Research Methods Series », n° 5, 1994.

55. GOUVERNEMENT DU CANADA, *Défis et engagements. Une politique de défense pour le Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1987.

56. Albert LEGAULT, *Les politiques de défense du Canada dans les années 1980*, Sainte-Foy, Centre québécois de relations internationales, Collection « Études stratégiques et militaires. », 1981.

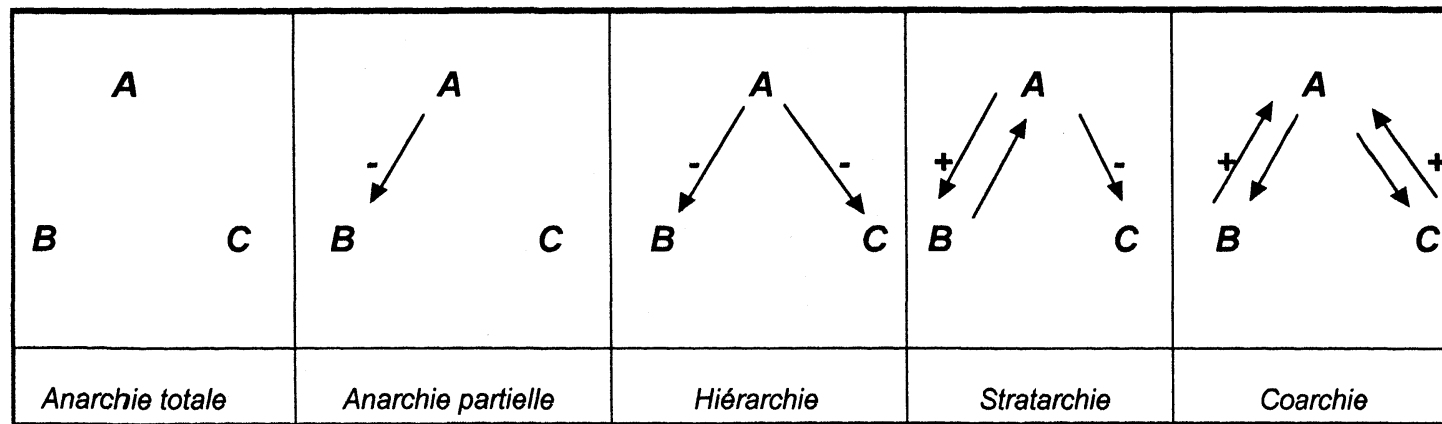
En nous référant au paradigme bureaucratique, nous pouvons affirmer que l'énoncé de politique nous intéressant est le fruit d'un jeu entre acteurs politiques. Conformément à notre respect de la dimension paradigmatique de l'approche, nous devons nous tourner vers une théorie « complémentaire » afin de pousser plus à fond notre explication. Nous ne sommes pas enclin à suivre les traces de David en faisant appel à l'approche perceptuelle : il nous semble en effet très difficile d'obtenir des éléments d'analyse nous permettant de véritablement saisir « le comportement [des décideurs] le plus satisfaisant à leurs yeux compte tenu des perceptions qu'ils ont des circonstances entourant cette décision », ce dernier élément étant celui causant les plus grandes difficultés quant à la cueillette de données : comment peut-on avoir la certitude d'une perception d'autrui et non une approximation teintée par l'acteur lui-même, par le chercheur aussi dans l'interprétation qu'il en fait, voire par le temps qui altère nécessairement le souvenir que l'on a de ces perceptions ?

Il ne nous sera toutefois pas nécessaire d'élaborer une nouvelle théorie puisqu'il en existe une autre qui corresponde parfaitement à nos besoins : c'est celle élaborée par Lemieux et dite de la structuration des pouvoirs⁵⁷. Cette théorie nous fait en effet voir divers acteurs dont les relations de pouvoir sont agencées de diverses manières de telle sorte que cinq patrons révélant cinq structurations de pouvoir différentes nous sont présentées (voir Schéma 2). Ainsi, en tenant compte du fait que le Livre blanc de 1987 soit le seul signé par un ministre conservateur, du fait que ce parti comptait parmi ses promesses électorales de 1984 une révision de la politique de défense et des engagements envers une plus grande implication de l'armée, ajouté au fait que le gouvernement en était à sa troisième année d'un mandat traditionnellement établi à environ quatre ans – de nouvelles élections étaient donc imminentes et l'accomplissement des promesses à la veille d'être évalué –, du fait aussi que, par le passé, le parti conservateur, lorsqu'au pouvoir, a affiché une attitude singulièrement plus militariste que son opposant libéral, on serait en mesure d'évoquer l'argument partisan pour expliquer l'émergence d'une politique brisant une courbe de restrictions par ailleurs continue. À cet égard, le modèle de Lemieux pourrait nous faire tendre vers une explication favorisant une structure hiérarchique du pouvoir (voir Schéma 3), si ce n'est la restriction imposée par son application aux groupements plus simples et aux décisions de type davantage administratif : on peut en effet identifier le chef du parti – et Premier ministre – d'une part « passant la commande » à son ministre et d'autre part contrôlant les destinées professionnelles du sous-ministre, le ministre transmet la demande à son sous-ministre et ainsi de suite. Le « *where you sit* » est donc défini strictement par la position occupée dans l'appareil.

Par ailleurs, une dynamique se rapprochant davantage de celle de la « crise des missiles » telle que décrite par Allison aurait pu également se produire, chaque joueur ayant une position bien arrêtée : demandes de l'ar-

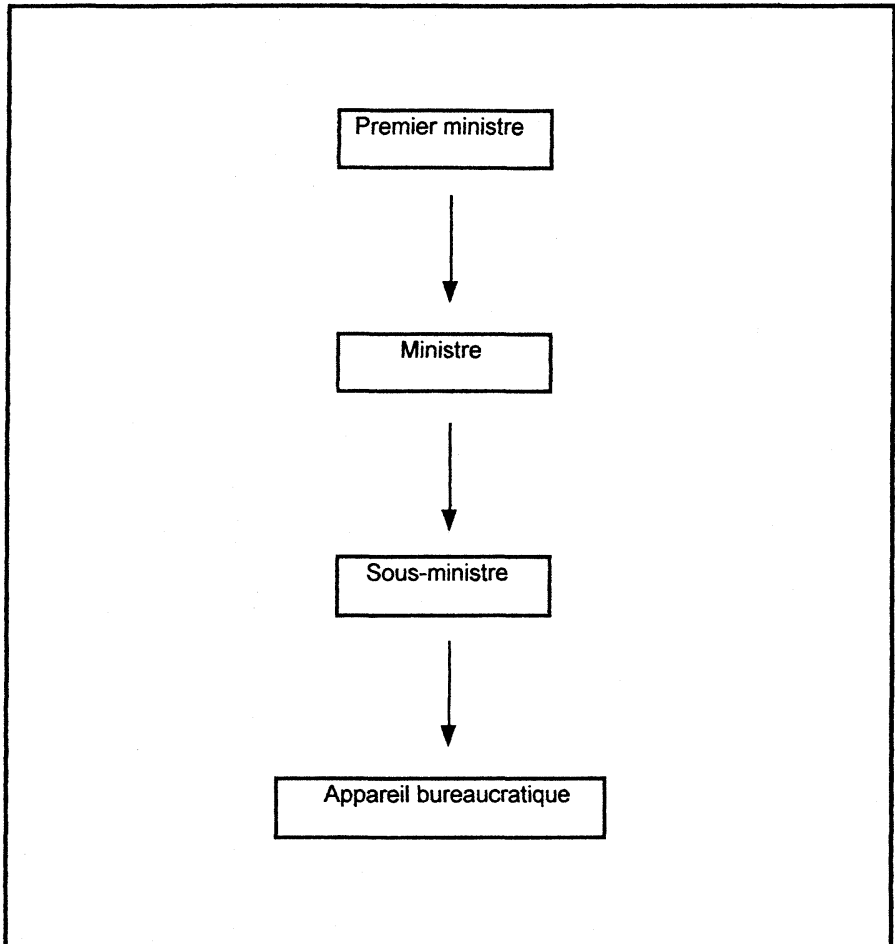
57. Vincent LEMIEUX, *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1995.

Schéma 2:
Les structurations du pouvoir



D'après Vincent Lemieux, *La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques*, Sainte-Foy, Les presses de l'Université Laval, 1989, p. 23.

Schéma 3:
Décision hiérarchique



mée, nécessités partisans du Premier ministre et chef de parti, désir de plaire allié à un besoin d'avancement pour le sous-ministre, volonté de s'assurer d'une « réalisation » pour le ministre et ainsi de suite (voir Schéma 4). Ce patron de relations correspond davantage à la stratarchie de Lemieux et pourrait s'avérer le modèle à privilégier dans le cas d'une hypothèse formulée à partir du modèle d'Allison.

Enfin, si l'on considère qu'à la suite des élections de 1984 et, conséquemment, au moment de l'élaboration de la politique énoncée dans le livre blanc de 1987, les conservateurs dominent les libéraux en Chambre, et que, par hypothèse, ces derniers dominent de fait la haute fonction publique qui est imprégnée d'une idéologie plus libérale puisque la plupart de ses dirigeants ont été formés et ont gradué sous l'égide libérale, et qu'enfin cette haute fonction publique domine de fait les conservateurs en leur refusant ou en reportant la mise en œuvre de politiques allant à l'encontre de l'idéologie dans laquelle elle a grandi, (voir Schéma 5) nous avons une structuration de pouvoir que Lemieux qualifie de coarchie et même de coarchie circulaire, forme pathologique ayant pour principal effet la stagnation et l'impossibilité de mettre en œuvre les actions décidées. Or, qu'est-il advenu du Livre blanc de 1987?

On le constate, chacune des trois explications possibles met en scène des acteurs qui, sous des circonstances différentes, ont plus ou moins de pouvoir les uns vis-à-vis des autres, ce pouvoir étant directement lié à la place qu'ils occupent. Ce sont donc les critères mêmes du paradigme bureaucratique qui sont opérationnalisés par le biais des diverses facettes du modèle élaboré par Lemieux, répondant de ce fait à l'appel que nous faisons afin de garder – sinon redonner – à l'approche allisonienne sa pleine utilité.

Conclusion

D'entrée de jeu nous nous interrogeons à savoir si la théorie bureaucratique élaborée par Graham T. Allison il y a vingt-cinq ans avait encore son utilité de nos jours. Pour répondre à cette question, nous avons brossé un tableau des principaux paramètres la composant pour ensuite évaluer l'application qui en a été faite. Il est intéressant de noter qu'à cet égard, plusieurs auteurs ont cité ou critiqué Allison, mais fort peu ont tenté d'améliorer l'approche qu'il proposait. Par ailleurs, nous avons relevé les principales critiques émises et avons souligné que ce sont celles accusant la théorie d'être un modèle complexe, difficilement opérationnalisable et négligeant des « facteurs privés » qui offrent une emprise supérieure à l'ensemble des autres critiques formulées à cet égard. Nous avons enfin souligné la nécessité de revenir à la dimension paradigmatique de l'approche si l'on désire en tirer la plus grande utilité possible, ce qui nous semble tout à fait possible encore aujourd'hui. À preuve, l'utilisation qui pourrait en être faite pour comprendre la venue d'une politique canadienne de défense expansionniste en 1987.

Schéma 4:
Décision stratarchique

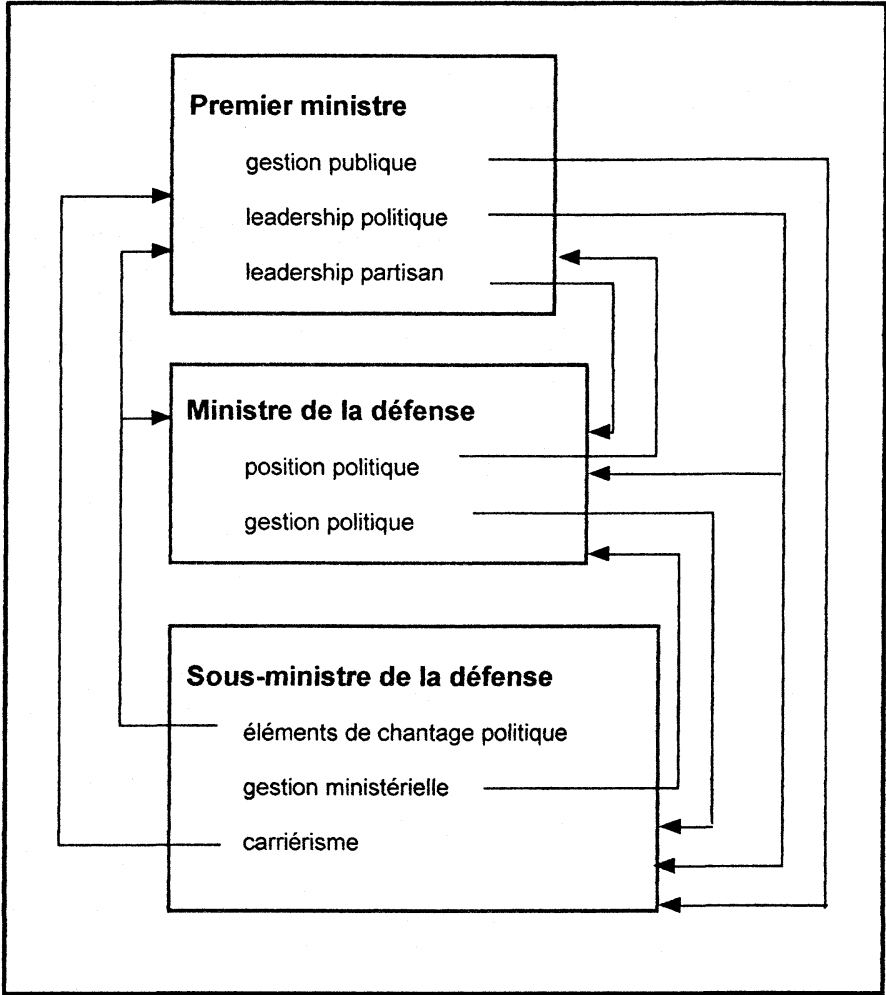
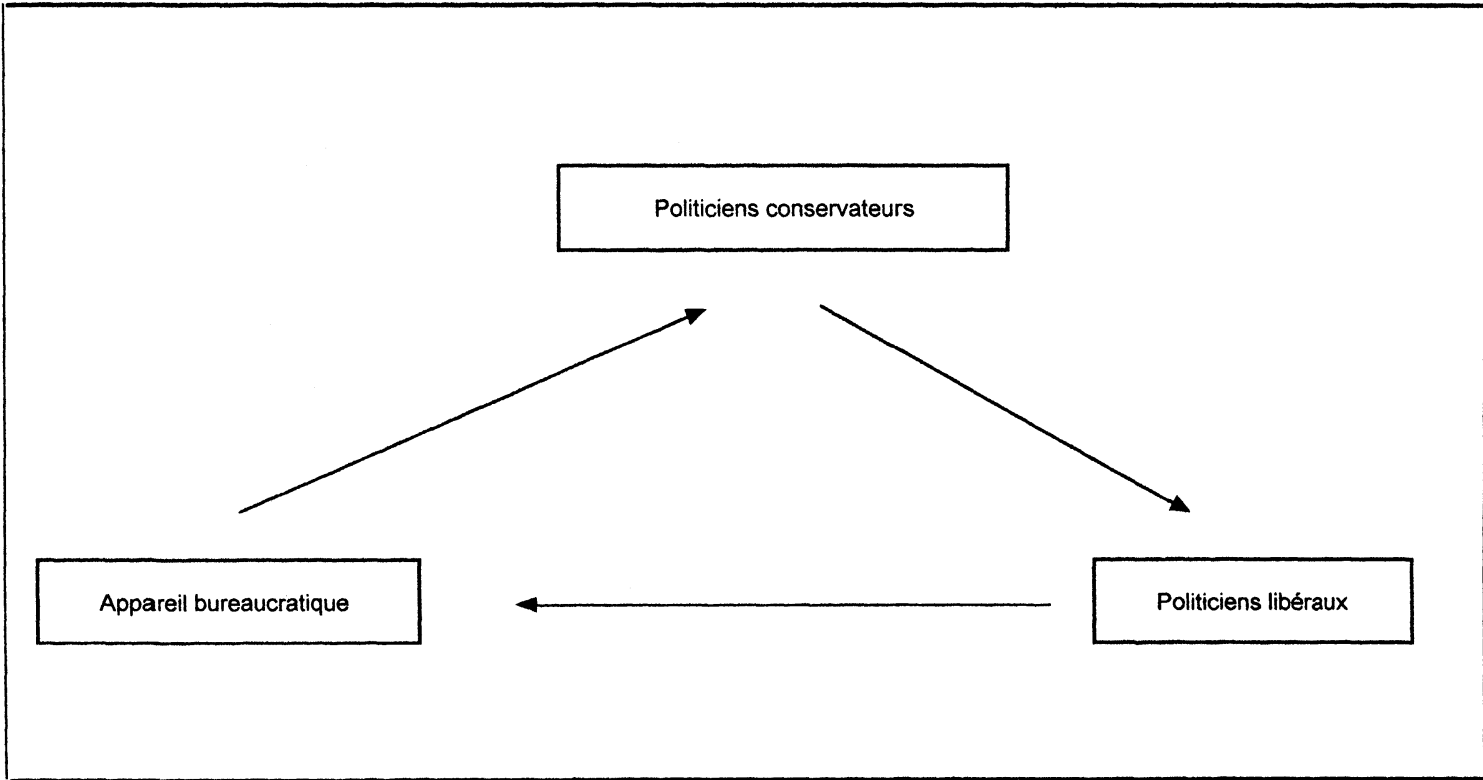


Schéma 5:
Décision coarchique



Notre réflexion se veut donc bien davantage qu'un simple témoignage commémoratif d'une théorie qui a marqué la discipline de la Science politique. Il s'agit d'une démarche ouvrant des perspectives nouvelles sur une approche qui, probablement victime de sa réputation, s'est sclérosée plutôt que d'être affinée et ce, en dépit des invitations à la poursuite de la réflexion, encouragements explicites lancés par son auteur même. C'est à ces invitations que nous désirons ici répondre et à l'exploration desquelles nous convions nos collègues s'intéressant aux processus de prise de décision en matière de politique publique tout autant qu'en matière de politique étrangère.